

- ordinatív aktusokra. Vö. Carol *Harlow–Richard Drawlings: Law and Administration*. Cambridge University Press, Cambridge 2009. 367. o.
- 3 A semmis és megsemmisíthető aktus közötti dogmatikai különbségekhez l. Paul *Craig: Administrative Law*. Sweet&Maxwell, London 2008. 23-08-23-23-33. msz.
- 4 *Harlow–Drawlings*: i. m. 368. o.
- 5 A swap fogalmához l. Alastair *Hudson: The Law of Finance*. Sweet&Maxwell, London 2009. 43-26-43-39. msz.
- 6 Bár jellegét tekintve szerencsejátékhoz hasonló ügyletről van szó, a spekulációs ügylet mégsem semmis, ugyanis a *Financial Services Act* 1986 ezt legalizálta. L. *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington*, [1996] 2 All ER 961, [1996] UKHL 12, per Lord Goff of Chieveley.
- 7 *Hazell v Hammersmith and Fulham LBC* ([1992] 2 AC 1.
- 8 *Local Government Act* 1972 (c. 70), s. 111 (1) „Without prejudice to any powers exercisable apart from this section but subject to the provisions of this Act . . . a local authority shall have power to do any thing (whether or not involving the expenditure, borrowing or lending of money or the acquisition or disposal of any property or rights) which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of their functions.”
- 9 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Islington*, [1996] 2 All ER 961, [1996] UKHL 12, per Lord Goff of Chieveley. „I wish to record that it caused grave concern among financial institutions, and especially foreign banks, which had entered into such transactions with local authorities in good faith, with no idea that a rule as technical as the ultra vires doctrine might undermine what they saw as a perfectly legitimate commercial transaction.”
- 10 *Harlow–Drawlings*: i. m. 369. o.
- 11 *Crédit Suisse v Allerdale BC* [1996] 4 All ER 129.
- 12 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Council of the London Borough of Islington* [1998] UKHL 38, [1998] 4 All ER 513, [1999] 2 AC 349, [1998] 3 WLR 1095.
- 13 Bundestag Anhörung zu Zins-Swap-Geschäften von Kommunen: [http://www.bundestag.de/presse/hib/2011\\_03/2011\\_136/01.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_03/2011_136/01.html)
- 14 Lutz *Lammers: Pflichtverletzungen bei kommunalen Zins-Swaps. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012. 12–17. o.
- 15 *Lammers*: i. m. 13–14. o.
- 16 *Lammers*: i. m. 14. o.
- 17 BGHZ 123, 126 [128-129]; BGH NJW 2011, 1949, 1950
- 18 BGHZ 123, 126 [128-129]; BGHZ 178, 149; BGH NJW 2009, 1186; BGH NJW 2011, 1949, 1950
- 19 BGHZ 123, 126 [129]; BGH NJW 2011, 1949, 1951
- 20 BGH NJW 2011, 1949, 1951
- 21 Ebben az értelemben l. *Lammers*: i. m. 16. o.
- 22 *Lammers*: i. m. 16–17. o.
- 23 Herbert *Küpper: 44/A. § [A helyi képviselőtestület hatáskörei]* 36. msz. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég, Budapest 2009
- 24 *Küpper*: i. m. 38. msz.
- 25 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 156. § (1) bek. a) pont
- 26 L. pl. 111. § (2) bek. A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az éves költségvetés

Hoffman István  
adjunktus (ELTE ÁJK)

## Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció?

Számos modern államban a különféle közszolgáltatási és közhatalmi feladatok megfelelő szintű ellátásában – a települések eltérő méretére figyelemmel – általában széles körben vesznek részt a területi önkormányzatok. A területi önkormányzatok jogállása, feladat- és hatáskörei egyrészt igazodnak az adott állam önkormányzati rendszeréhez, másrészt az egyes modelleken belül is eltérő lehet, attól függően, hogy miként tekintenek a nemzeti alkotmányjogok ezekre az egységekre. Így számtalan variáció alakult ki a területi önkormányzatiság értelmezésével kapcsolatban a fejlett, posztindusztriális demokráciákban.

A magyar önkormányzati jogban 2011/12. fordulóján lezajlott változások jelentősen érintették a területi önkormányzati szint jogállását, amikor is nemcsak a megyék feladatai, hanem azok közjogi szabályozási modellje is átalakult. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló

2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) ugyanis a korábbi általános, generálklauzulás hatásköri meghatározással szemben gyakorlatilag tételesen felsorolja a megyék által ellátható feladatokat, így az Alaptörvény alapján továbbra is generálklauzulás magyar önkormányzati rendszerben megjelenik egy olyan szint, amelynek hatásköre nem általában a helyi közügyekre (és a helyi közhatalom gyakorlására), hanem csak és kizárólag a törvényekben meghatározott feladatok ellátására terjed ki. Azaz: egyfajta enumerációs, *ultra vires* szabályozás megjelenésének lehetünk tanúi.

A következőkben röviden áttekintem az önkormányzatok feladat- és hatásköri szabályainak főbb modelljeit, majd azt követően részletesen elemzem a jelenlegi magyar szabályozást, és annak különféle lehetséges értelmezéseit.

## I. A települési önkormányzatok feladat- és hatásköreire vonatkozó közjogi szabályozás főbb modelljei

Az önkormányzati rendszerek feladat- és hatásköreinek közjogi szabályozását e körben csak röviden tekintem át,<sup>1</sup> azonban a magyar szabályozás változásainak megértéséhez bizonyos mértékben szükséges a fontosabb külföldi modellek vázlatos áttekintése is. Előjáróban ki kell emelni, hogy a modern demokráciák szabályozásai két fő modellbe sorolhatóak. Az első a jellemzően az angolszász államokban érvényesülő *enumerációs* (*ultra vires*) modell, míg a másikat az elsősorban a kontinentális államokban kialakult *generálklauzulás* minta jelenti.

### 1. Az enumerációs modell

Az angolszász államok,<sup>2</sup> valamint Írország közjogában az önkormányzatokra a parlamenti szuverén által létrehozott és így a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekintenek,<sup>3</sup> így ezen felfogás alapján az önkormányzatok – mint közigazgatási szervek – feladat- és hatásköre is csak és kizárólag azon ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Másodlagos, a törvényalkotó által létrehozott jogi személyekként így csak és kizárólag azokat a feladatokat láthatják el, azon ügyekben szabályozhatnak, amelyeket a parlament nekik törvényben meghatározott.<sup>4</sup> Ez az úgynevezett *ultra vires* elv. Az *ultra vires* elv alkalmazása egyszerűnek tűnik, ám jelentős nehézségeket vet fel, különösen akkor, ha a törvényekben nem egyértelmű a hatásköröknek az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás közötti elhatárolása. A hatásköri vitákat az angolszász jogrendszerekben az önkormányzat és a központi államigazgatás közötti jogvitáknak tekintik, így ezen ügyekben a (rendes) bíróságok döntenek.<sup>5</sup> A bírói joggyakorlat azonban cizellálta az *ultra vires* elvet, a különböző súlyú hatáskörtúllépések során keletkezett egyes aktusok érvénytelenségét eltérő mértékben szankcionálja.<sup>6</sup>

Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerében is a törvényhozó – a szövetségi állami felépítésre figyelemmel a tagállami (*state*) törvényhozások – által létrehozott közjogi személyekként tekintenek a helyi önkormányzatokra, amelyek a törvény keretei között rendelkeznek autonómiával.<sup>7</sup> A joggyakorlat ezt az elvet tágította, s szélesítette az önkormányzatiság körét, ily módon az *ultra vires* merev elve helyett csak a meghatározó anyagi jogi (hatásköri) szabályokat kell törvényben rendezni, az azok megvalósítását szolgáló – jellemzően személyzeti, szervezeti, eljárási és pénzügyi – feladat- és hatásköröket nem (*Dillon-elv*). Egyes amerikai szövetségi tagállamok a Dillon-elv alapvetően pozitív enumerációs megoldása helyett egy *negatív enumerációs* megoldást választottak akkor, amikor alkotmányaikban rögzítették, hogy az önkormányzatok elláthatnak minden olyan feladatot, amelyet tagállami vagy szövetségi jogszabály nem

utal tagállami vagy szövetségi hatáskörbe (*home rule*).<sup>8</sup> Más tagállamok még ezen az elven is túlmenve, tulajdonképpen elismerték, hogy az önkormányzatokat helyi ügyekben – a törvények keretei között – megilleti az autonómia, amellyel már-már a kontinentális államokhoz hasonló modellt alkottak (*municipal home rule*).<sup>9</sup>

### 2. A kontinentális európai államok generálklauzulás modellje

A kontinentális államok a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása gyökeresen eltér az angolszász szemlélettől: az önkormányzati autonómiákat az egyes államok alkotmányai általános jelleggel ismerik el. Azaz a kontinentális szabályozás kiindulópontja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként – vagyis generálklauzulaként meghatározott – a helyi közügyekben (helyi érdekű ügyekben) önállósággal rendelkeznek.

A kontinentális rendszerű államok alkotmányos szabályozásai azonban jelentős eltéréseket mutatnak e keretek között. *Franciaországban* immáron az alkotmány elismeri az önkormányzatok mint területi testületek (*collectivités territoriales*) – a törvényalkotói akaratától független, az alkotmányból fakadó – autonómiáját. Azonban a francia alkotmány azzal, hogy nem határozza meg ezen helyi önkormányzatiság részletes tartalmát, széles körben lehetővé teszi, hogy a törvényalkotó korlátozza ezt az önállóságot.<sup>10</sup> *Olaszország* szabályozása a francia modellt követte, Itáliában is viszonylag friss fejlemény az önkormányzatiság alkotmányos elismerése.<sup>11</sup> A francia és az olasz alkotmányokkal szemben *Hollandia* alaptörvénye rögzíti, hogy az önkormányzatok autonómok a „helyi ügyekben”. Ezen alkotmányos generálklauzulát azonban a holland jogirodalom felfogása szerint a törvényalkotó tölti meg tartalommal, így a központi jogalkotás húzza meg ennek a határait. A holland közigazgatási jogtudomány álláspontja szerint a helyi önkormányzatok önállóságának legfontosabb korlátját az önkormányzatok feletti előzetes és utólagos állami felügyelet jelenti.<sup>12</sup>

### 3. A német szabályozás sajátosságai

Jóllehet Németország önkormányzati joga alapvetően a generálklauzulás modell körébe sorolható,<sup>13</sup> azonban a német alkotmányjogi rendelkezések sajátos helyzetet teremtettek. A német Alaptörvény (*Grundgesetz*) 28. cikkének (2) bekezdése ugyanis a települési önkormányzatok (községek – *Gemeinde*) és ezen települési önkormányzatok szövetségeinek (községsszövetségek – *Gemeindeverbände*) ismeri el a helyi önkormányzathoz való jogát. Az autonómia „törvény keretei között” történő érvényesítésének elvével kapcsolatban lehetővé teszi a *Grundgesetz*, hogy a szövetségi és a tartományi törvényalkotás ezt a szabadságot – alkotmányos keretek között – bizonyos mértékig korlátozhassa.<sup>14</sup>

A német Alaptörvény szabályainak értelmezése körében a joggyakorlat sem egységes. A *Grundgesetz* ugyanis alapvetően a települési önkormányzatok autonómiáját ismeri el. A területi önkormányzati szintről – amelyet a jellemzően kisebb magyar megyényi járások (*Landkreise*) jelentenek a legtöbb német tartományban – közvetlenül nem szól a szövetségi alkotmány.

A német jogtudományban azonban uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy a járások önkormányzathoz való joga alkotmányos szinten garantált. E felfogás alapján a járások ugyanis a GG 28. cikk (2) bekezdésének 2. mondatában meghatározott *községi szövetségnek* (*Gemeindeverband*) tekinthetők, így azok autonómiáját is védi az Alaptörvény.<sup>15</sup> Azonban a községi önkormányzatok elsődleges nevesítésére, s a községi szövetségekkel kapcsolatos kiegészítő jellegre utaló alaptörvényi szabályokra figyelemmel a Szövetségi Alkotmánybíróság is kiemelte a *Rastede*-döntésben,<sup>16</sup> hogy a települési feladatellátás és hatáskör alkotmányos elsőbbséget élvez a települési szinten túli, területi szintű feladatellátással szemben.

A fenti, általános megközelítéssel szemben azonban egyes szerzők jelzik, hogy a járások nem tekinthetők valódi községi szövetségnek, ugyanis azok nem a települések önkormányzatainak társulásai, amelyeknek stratégiai döntéshozó szervének tagjait a települési önkormányzatok delegálják, hanem azok a járási polgárok által közvetlenül választott testületek. Ennélfogva a járásokat nem társulásos intézménynek, hanem egy második (területi) önkormányzati szintnek lehet tekinteni.<sup>17</sup>

A bemutatott, eltérő jogtudományi nézetek álláspontja azonban közösnek tekinthető abban a kérdésben, hogy a *Rastede*-döntésben kimondott települési feladatellátás elsődlegessége, s így módon a települési önkormányzatok általános hatáskörének az elve (*Universalitätsprinzip*) miatt a járások szerepe csak kiegészítő és kiegyenlítő jellegű, s azok jogállásának meghatározása körében a tartományok viszonylag nagyobb szabadságot élveznek. Így módon a német Alaptörvény generálklauzulájának védelme eltérő erősségű a különböző önkormányzati szintek tekintetében.

*Mindezekre figyelemmel a területi önkormányzatok hatásköreinek meghatározása tekintetében is több modell alakult ki a modern európai demokráciákban. Azonban még a generálklauzulus szabályozást követő államokban is találhatunk példát olyan alkotmányos szabályozásokra, amelyek a különböző szintek feladat- és hatásköreinek meghatározása során eltérő szabályozási lehetőségeket határoz meg.*

## II. A területi önkormányzatok helye a magyar közjogban – történeti kitekintés

A (vár)megyék önkormányzatisága hosszú múltra tekint vissza a magyar közigazgatás történetében, amelynek során e területi egységek önkormányzatiságát – a korszak államrendszeréhez illeszkedően – jellemzően elismerte a központi államhatalom, s csak néhány – ál-

talában rövidebb – időszakban tett kísérletet a központ ennek az autonómiának a felszámolására. A következőkben a megyei önkormányzatiság fejlődését tekintem át vázlatosan.

### 1. A feudális korszak vármegyéje

Az államalapítás korában a királyi igazgatás területi szerveiként működő királyi vármegyék autonómiája a XIII. századtól, a királyi vármegye nemesi vármegyévé alakulásának kezdetétől kezdett megjelenni a magyar közjogban, amely fejlődés eredményeképpen nagyjából a XVI. századra fejlődött ki teljes egészében a feudális nemesi vármegyei önkormányzat.<sup>18</sup> Azaz a magyar fejlődés is követte azt a nyugat-európai mintát, amelyben az államtól független önkormányzatiság kialakulásának egyik gyökerét a nemesi és egyéb kiváltságolt rétegek területi önkormányzatai, valamint a városok önigazgatása jelentette.<sup>19</sup>

A rendi állam kialakulásának folyamatában ugyanis is a vármegyék fokozatosan autonómiára, az önálló, a központi hatalomtól viszonylag független önigazgatási hatáskörökre tettek szert a helyi törvénykezés, a helyi jogalkotás és a helyi közigazgatás terén, amellyel párhuzamosan kialakult és megszilárdult önkormányzati szervezetük is.<sup>20</sup>

A vármegyék mellett a feudális korszakban *törvényhatósággal*, azaz valós autonómiával rendelkeztek a szabad királyi városok, valamint a bányavárosok, továbbá egyes kiváltságolt kerületek (így Erdélyben a székely és a szász székek, a szepesi tízlándzsás szék, a túrmezei kerület [Turopolje], a jászkun kerület, a szepesi szász városok, valamint később a hajdúkerület és a Tengermelek).<sup>21</sup> A feudális korszakban az egyéb községek alapvetően a vármegye, vagy valamely más törvényhatóság alá tartoztak, s így az állammal szembeni önállóságukat nem ismerték el.<sup>22</sup>

A fenti igazgatási struktúra egészen az 1848-as forradalom és szabadságharc időszakáig fennmaradt. A hagyományos vármegyei és rendi önkormányzatiság létét a Habsburg-monarchia időszakában is elfogadták, eltekintve II. József egységes államigazgatási rendszertől, amely a nemesi vármegyék autonómiáját megszüntette, az országot regionális államigazgatási egységekre (kerületekre) tagolta, amelyeken belül a kerületek egyfajta kirendeltségeként működtek állami szervként a vármegyék.

A vármegyék helye és szerepe mindazonáltal erőteljes közjogi viták keresztüztüzebe került a reformkor során, amikor is az akkor modernnek számító polgári – részben francia és német – példákra figyelemmel a centralisták egy egységes, polgári és központosított közigazgatási rendszert kívántak kiépíteni. Úgy vélték, hogy a népképviselői, az Országgyűlésnek felelős központi kormányzat kiépítése mellett a nemesi vármegye széles autonómiája az ország fejlődésének akadálya lehet. Ezzel szemben a reformkori liberálisok többsége úgy vélte,



hogyan a vármegyei önkormányzat továbbra is a magyar alkotmányosság védőbástyája maradhat, s így feltétlenül szükség van annak megőrzésére – természetesen annak népképviselői alapokra helyezését követően.<sup>23</sup>

## 2. A polgári korszak vármegyéje

Az 1848-as forradalom és szabadságharcnak nem jutott ideje a területi közigazgatás teljes körű, polgári átalakítására. Az áprilisi törvények is csak a területi igazgatás polgárosításának alapjait rakták le a vármegyei és a városi önkormányzatok népképviselői alapokra helyezésével, továbbá a községek korlátozott – a vármegyék törvényhatósága alatt álló – önkormányzatiságának deklarálásával.<sup>24</sup> A fenti, a municipalista programot követő polgári önkormányzati rendszer kiépítését azonban elsodorták az események.

A szabadságharcot leverő Habsburg-adminisztráció a magyar önállóság felszámolásának keretében ismét felszámolta a vármegyei önkormányzatiságot. II. József reformjaihoz hasonlóan a megmaradó Magyarországot<sup>25</sup> öt államigazgatási kerületre osztották. Az egyes kerületeken belüli államigazgatási egységként működtek a megyefőnök irányítása alatt működő megyék és azokon belül a császári és királyi szolgabírák irányítása alatt álló járások.<sup>26</sup>

A vármegyei önkormányzatok polgári szemléletű átalakítására a kiegyezést követően, az 1870-es és 1886-os törvényhatósági törvényekkel<sup>27</sup> került sor. A polgári közigazgatás – a modern európai megoldásokra építve – egységesítette a magyar területi igazgatást. A különféle típusú városok, kiváltságolt területek és vármegyék kusza rendszere helyett a *törvényhatóságok* rendszerét alakította ki. A vonatkozó törvénycikkelyek három típusú törvényhatóságot különítettek el: a vármegyéket, a törvényhatósági jogú városokat, valamint Budapest Székesfővárost.<sup>28</sup> A települések jogállásának megújítására is ezzel párhuzamosan került sor.<sup>29</sup>

A korabeli magyar közjog álláspontja szerint mind a községek, mind a városok rendelkeztek önkormányzatisággal. Tomcsányi Móríc kiemelte, hogy mindkét önkormányzati szint a helyi közügyeik tekintetében általános (egyetemes) hatáskörrel rendelkezik a helyi közügyek tekintetében,<sup>30</sup> azonban a községek önkormányzatiságát alsófokúként, míg a vármegyék önkormányzatiságát középfokúként jellemezte, a törvényhatósági jogú városokkal kapcsolatban pedig kiemelte, hogy azok mind a községi, mind a törvényhatósági (azaz a megyei szintű) feladatokat ellátják.<sup>31</sup>

A községek önkormányzatisága azonban korlátozott volt: azok a vármegye törvényhatósága alatt álltak, amely vármegyei törvényhatóság elsősorban a járási főszolgabíró, mint a vármegye kultisztviselőjének a községekkel kapcsolatos, erős felügyeleti jellegű feladat- és hatásköreiben jelentkeztek.<sup>32</sup> Így a magyar polgári közigazgatás időszakában a törvényhatóságok rendelkeztek önálló önkormányzati jogosítványokkal, amely önkor-

mányzatiságot csak az állam felügyeleti joga korlátozott.<sup>33</sup> Bár az államigazgatás felügyeleti intézkedéseivel szemben 1907 óta a törvényhatóságokat megillette a Közigazgatási Bíróság előtti jogorvoslat joga,<sup>34</sup> azonban a két világháború közötti időszakban hozott törvények az 1886-os erős felügyeleti jogokat erősen kitágították, így Tomcsányi 1932-es munkájában arról írt, hogy a törvényhatósági önkormányzatok a kormányzat „közigazgatási gyámsága” alatt állnak.<sup>35</sup>

## 3. A szocialista megye

A polgári korszak – igaz, folyamatosan szűkülő – önkormányzati rendszerét maga alá temette a második világháború vihára. 1945 után a polgári demokratikus korszakban csak tervek születettek a területi közigazgatás átalakítására – ezek közül kiemelhetjük Erdei Ferenc és Bibó István városmegyei koncepcióját –, azonban a korábbi szabályozás maradt alapvetően hatályban. A rendszer átalakítására csak 1949-et, a szocialista alkotmány elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon – szakítva a korábbi, az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás relatív elkülönültségének modelljén – szovjet mintára a tanácsrendszer egységes államigazgatási rendszerét vezették be.

Az első és a második tanács törvény is rögzítette a megyei tanácsoknak a Minisztertanács (Kormány) alá rendeltségét, s a központi államigazgatás hierarchikus irányítási jogait. Sem az 1950. évi I. tv., sem az 1954. évi X. tv. nem szólt a megyei tanácsok önkormányzati jellegéről. A szocialista rendszer újítása volt, hogy a korábban a megyék dekoncentrárumaként működő járásokat saját tanáccsal rendelkező önálló szintként nevesítette.

Az 1968-as új gazdasági mechanizmust követő időszak reformtörvényei a tanácsrendszer működésében is jelentős változásokat hoztak. Bár az egységes államigazgatás rendszere fennmaradt, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a harmadik tanács törvény) a szocialista országok között egyedülként<sup>36</sup> mondta ki, hogy a tanácsok önkormányzati jelleggel is rendelkeznek.<sup>37</sup> Az önkormányzati jelleg ellenére azonban továbbra is fennmaradtak a tanácsok végrehajtó bizottságainak kettős irányítása, a magasabb szintű tanácsok erős felügyeleti jogai, valamint a központi államigazgatás bizonyos irányítási jellegű jogosítványai. A korszak jogtudománya a tanácsok önkormányzati jellegét a törvények keretei közötti szervezetalkítási szabadságban, a hatáskörök önálló gyakorlásában, valamint az egyébként korlátozott gazdasági önállóságban ragadta meg.<sup>38</sup> A harmadik tanács törvény azonban jelentősen megerősítette a megyei tanácsok szerepét azzal, hogy a járási tanácsok megszüntetésével a járási hivatalokat ismét a megye dekoncentráumaivá minősítette, valamint a megyei tanácsok jelentősen kiterjedt közszolgáltatás-finanszírozási és tervezési hatásköreinek felépítésével.<sup>39</sup> Így módon az 1970-es és '80-as évek államigazgatási rend-

szereének meghatározó szereplőivé váltak a megyei tanácsok, amely szerepkörüket tovább növelte a járások 1983. december 31-i felszámolása, s a városkörnyékiség 1987-től kezdődő folyamatos leépítése.

#### 4. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megyei modellje

Mivel a szocializmus kései időszakában az egységes államigazgatás kiemelten fontos szereplője lett a megyei tanács, ezért a rendszerváltozás időszakában ezt az egységet erős kritikákkal illették. Az új önkormányzati rendszer 1990-es kiépítése során annak a lehetősége is felmerült, hogy a megyékben ne alakuljanak önkormányzati egységek.<sup>40</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) bár fenntartotta a megyei önkormányzati szintet, azonban annak feladat- és hatásköreit erősen megnyirbálta. Mindezen helyzetet a korszak jogi szakirodalma a „lebegő megye” jelzővel írta le,<sup>41</sup> amely helyzetet csak kismértékben korrigálta a megyei önkormányzatokat érintő, 1994-es Ötv.-módosítás.

Az 1989/90-ben módosított Alkotmány és az annak alapján álló Ötv. rendszere egyértelműen *településközpontúnak* tekinthető. A településközpontúság több ponton figyelhető meg, de leginkább szembetűnő a megyei és a települési önkormányzatok viszonyának rendezése során. Az Ötv. 6. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „[a] megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, a kölcsönös érdekek alapján együttműködnek”. Azaz az Ötv. egyértelműen elutasítja azt a több európai államban – így Németországban<sup>42</sup> is – megjelent modell, amely szerint a települési önkormányzatok feletti állami felügyeletben közreműködnek a megyei önkormányzatok. Az Ötv. rendszerében a megyék és a települések közötti semmilyen hierarchikus jellegű viszony nem állt fenn.

Mindezeket túl az Ötv. 1990-ben hatályos 7. §-a nem tette lehetővé, hogy a megyei önkormányzat tisztségviselői (közgyűlés elnöke, főjegyző) átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket lássanak el. Így 1990 és 1994 között, a korábbi megyei tanácsai szakigazgatási szervekre építő területi államigazgatási rendszert felváltotta a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere.

A megyék és a települések feladat- és hatáskörei tekintetében az Ötv. 6. §-ában meghatározott *differentiált feladat- és hatáskör-telepítés* elve érvényesült, amikor is az Ötv. 69. § (1) bekezdése kimondta, hogy „[a] megyei önkormányzat, területi önkormányzat, köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető”, azaz a megyei önkormányzatokat a *középfokú – jellemzően humán – közszolgáltatások* megszervezésének fő felelőssévé tette. Csakhogy ez a megyei ellátási felelősség alapvetően *szubszidiárius* jellegű volt, ugyanis a 6. § (1) bekezdés b) pontjának 2. mondata, valamint a 69. § (2)–(6) bekezdései széles körben tették lehetővé, hogy a

települések ezeknek a feladatoknak az ellátását *önként átvállalják*,<sup>43</sup> azaz a megyei önkormányzat feladatai nem élveztek védelmet a települési feladatellátással.

Mindezeket túl a megyei önkormányzatoknak nem képezte részét az 1990-ben 21, 1994-ben 23, jelenleg pedig 24 megyei jogú város sem. Bár 1994-től az 1990-es közvetett választással szemben a megyei önkormányzatok képviselőit is közvetlen, pártlistás alapon választották, valamint ismét lehetővé tették, hogy a megyei önkormányzatok tisztségviselői átruházott államigazgatási hatáskörben járassanak el, de a nagyobb legitimáció ellenére sem változott meg alapjaiban a megyei önkormányzatok kiegészítő jellegű közszolgáltató karakterisztikája. Ráadásul 1994-re már kiépült a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszere, így a megyei önkormányzatok vezetőire csak viszonylag szűk körben telepítettek államigazgatási feladatokat.

1996-ban – hosszas vitákat követően – a területfejlesztési rendszer átalakítása során végül is nem a megyei önkormányzatokat bízták meg az ágazat területi igazgatási feladatainak ellátásával, hanem azt speciális, atipikus államigazgatási szervekre,<sup>44</sup> a területfejlesztési tanácsokra bízták.

A fenti megszorítások ellenére az Alkotmány és az Ötv. modellje a *megyei önkormányzatok feladat- és hatásköri meghatározásának generálklauzulikus modelljét* követte. Azaz bár a megyei önkormányzatok kötelező feladatait viszonylag szűk körben határozta meg a korábbi magyar közjog, azonban a települési szinten túlmutató helyi közügyek széles körére kiterjedhetett a megyei önkormányzatok – jellemzően önkéntes (fakultatív) – feladatellátása, s a megyéket is általános hatáskörű önkormányzati szervnek tekintették.<sup>45</sup> E szabályozás eredményeként az egyes megyei önkormányzatok széles körben vállaltak magukra a megye egész közösségét, vagy annak széles körét átfogó feladatokat. Különösen jelentőssé vált a megyék fakultatív feladatvállalása a kulturális közszolgáltatások, valamint az idegenforgalmi szolgáltatások terén.<sup>46</sup>

1990-et követően azonban a megyei feladatellátásban számos diszfunkcionális elem jelent meg, amelyek részben az Ötv. szabályozási modelljére vezethetőek vissza. Így a településközpontú szolgáltatási rendszer, a megyei önkormányzattól történő viszonylag egyszerű feladat-átvállalás lehetősége miatt a városi és a községi autonómiák jellemzően „kimazsolázták”<sup>47</sup> az egyes humán közszolgáltatásokat, s a megyei fenntartási körben jellemzően csak a rosszabbul finanszírozott szolgáltatások maradtak. A finanszírozás terén ráadásul 1990 óta folyamatosan csökkent ezen körzeti ellátások után nyújtott állami támogatások mértéke. Mindezeket túl a megyei önkormányzatok sajátbevételek-szerzési lehetőségei szűkösek voltak, így a közszolgáltatási kötelező feladatok ellátása érdekében elsőként a rendszerváltozás folyamatában számukra biztosított vagyonelemeket kellett felélniük, majd a hasznosítható vagyonelemek fogytával egyre nagyobb mértékben támaszkodtak a pénzpiaci hitelműveletekből származó forrásokra.

Ezen jelenségek miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a területi önkormányzati rendszer az 1990-ben elképzelt formájában nem tartható fenn, annak gyökeres megújítására van szükség. Erre elsőként a 2006-ban hivatalba lépő második Gyurcsány-kormány tett kísérletet, amelyik radikálisan kívánta kezelni a középszint több mint másfél évtizedes kálváriáját: az Ötv. módosításáról szóló T/240. számú törvényjavaslat a megyei önkormányzatok helyett szélesebb körű közszolgáltatási és valamivel tágabb közhatalmi igazgatási feladatokat ellátó *regionális önkormányzatokat* kívánt kialakítani. Mivel az akkori szociálliberális kormánykoalíció nem rendelkezett minősített többséggel az Országgyűlésben, s mivel az akkori konzervatív ellenzék élesen ellenezte ezt az átalakítást, ezért a vonatkozó törvényjavaslatot nem szavazták meg.

2006 és 2010 között így továbbra is a korábbi szabályozási modell érvényesült, amelynek problémás pontjai még egyértelműbbé váltak a vonatkozó időszakban. A rendszer átalakítása egyre sürgetőbbé vált, s arra végül is 2011/12 folyamán került sor.

*Bár állandóan változó tartalommal, de a szocializmus egységes államigazgatási modelljének időszakát kivéve – sőt részben azon belül is – a magyar közjogban a megyék általános hatáskörű, a helyi közügyek széles körére kiterjedő jogállását általában elismerték.*

### III. „Lebegő megye” helyett „kiüresített megye”: a megyei önkormányzatiság enumeratív jellegű modellje?

A 2011/12-es közjogi átalakítások jelentősen érintették a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit is, azok egyik legnagyobb vesztesének a területi önkormányzatokat tekinthetjük. Az átalakítás során a megyék legtöbb funkciója, elsősorban a közszolgáltatási feladat- és hatáskörök az államigazgatási szervezetrendszerhez kerültek át. A fenti átalakítás több lépcsőben zajlott le, a következőkben ennek elemeit tekintem át.

#### 1. Az Alaptörvény rendelkezései

Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) a helyi önkormányzatokkal foglalkozó 31–35. cikkei – a korábban hatályos Alkotmánnyal szemben – nem rendelkeznek arról, hogy mely területi egységekben kell helyi önkormányzatokat alakítani, s hogy azokban ki rendelkezik az önkormányzás kollektív jogával. A fenti kérdések meghatározását ugyanis az Alaptörvény a később – de még a hatálybalépéséig – megalkotandó, a helyi önkormányzatokat szabályozó sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalta.

Amennyiben az Alaptörvény rendelkezéseire tekintünk, abban az esetben láthatjuk, hogy a fenti modell alapján 2012. január 1-jétől *nincs alkotmányos garancia annak tekintetében, hogy a megyékben önkormányzati szervnek kelljen működnie.* Azaz: a megyei önkor-

mányzatokat a törvényhozó sarkalatos törvényben teljes egészében meg is szüntetheti. Az Alaptörvényből az önkormányzati szintek tekintetében csak annak a követelménye fakad, hogy *mindenképpen kell legalább egy szintnek működnie*, de hogy az melyik, annak meghatározása már nem az alkotmányozó, hanem a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörébe tartozik.

Az Alaptörvény másik jelentős újítása, hogy *jelentősen kitágította a törvényalkotónak az önkormányzatok jogainak és kötelezettségeinek korlátozására vonatkozó szabályozási jogosítványait.* A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány egyértelműen kimondta, hogy „[a] helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”,<sup>48</sup> s hogy a törvényalkotó joga alapvetően az önkormányzati jogok és kötelezettségek meghatározására terjed ki.<sup>49</sup> A törvényalkotó mozgásterét azonban korlátozta az, hogy a legfontosabb önkormányzati hatáskörcsoportokat az Alkotmány 43. § (1) bekezdése *önkormányzati alapjogként* határozta meg, amelyeket az Alkotmány 44/C. § 2. mondata alapján csak minősített többséggel elfogadott törvényben lehetett korlátozni. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez a tiszta alapjogias megközelítés erősen oldódott, s az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott elemeket az Alkotmánybíróság egyre inkább relatíve védett hatáskörcsoportokként értelmezte,<sup>50</sup> azonban ez az alkotmányos védelem a törvényalkotásnak egy erős korlátját jelentette. Az Alaptörvény azonban – hasonlóan a német *Grundgesetz* 28. cikkelyének „im Rahmen der Gesetze” fordulathoz – a 32. cikkében rögzítette, hogy az önkormányzatok a legfontosabb hatásköreiket csak a „törvény keretei között” gyakorolhatják.

*Mindezeket túl azonban az Alaptörvény fenntartotta a helyi önkormányzatiság generálklauzulás modelljét, amikor a 31. cikk (1) bekezdésében kimondta, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”.* Ez azt jelenti, hogy a törvényben meghatározott önkormányzatok *továbbra is általános hatáskörű szervek*, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására kiterjed.

Mindezek a változtatások azonban már előre jelezték, hogy az önkormányzati rendszer egésze, s az egyes önkormányzati szintek feladatainak tekintetében jelentős változásokra kerülhet sor.

#### 2. A megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek átalakítása 2011/12 fordulóján

Az Alaptörvény megalkotásával a rendszer átalakításának irányai már körvonalazódtak, de a megyék státusával kapcsolatban ezen szabályok alapján nem lehetett pontos következtetéseket megfogalmazni.

A megyei önkormányzatiság gyökeres átalakítására 2011 őszén került sor, amikor is a még hatályos Alkotmánynak az önkormányzati vagyon tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezésének [Alkotmány 12. § (2) be-



kezdés] módosításával<sup>51</sup> megteremtették a lehetőséget a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatainak és azok teljes vagyónának elvonására. A fenti keretek között a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok fenntartásában álló középfokú közszolgáltatásokat nyújtó intézmények döntő többségét állami, a színházakat és az előadó-művészeti szervezeteket pedig jellemzően a megyei jogú városi önkormányzatok fenntartásába utalta.<sup>52</sup> Ezzel gyakorlatilag az 1990 óta fennálló megyei önkormányzati feladatokat számolta fel azzal, hogy azokat az államigazgatás és a települési önkormányzati szint felelősségi körébe utalta.

A megyéket a jogalkotó az elvesztett közszolgáltatási feladataikért egyes területfejlesztési feladat- és hatáskörökkel kárpótolta. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény rendelkezései szerint megszűntek a korábbi megyei területfejlesztési tanácsok, valamint a regionális fejlesztési tanácsok, amelyek általános jogutódai – a törvényben meghatározott kivételekkel – a megyei önkormányzatok lettek. Ez a jogutódlás azonban csak a megyei területfejlesztési tanácsok feladat- és hatásköreinek teljes átvételét jelentette. A regionális tanácsok hatásköreinek egészét ugyanis a vonatkozó közösségi szabályozásra – így a 1083/2006/EK-rendeletre – figyelemmel nem lehetett átadni a megyei önkormányzatoknak. Az EK-rendelet ugyanis rögzítette, hogy egyes feladatok tekintetében NUTS 2 szintű egységek jogosultak eljárni, márpedig a hatályos 1059/2003/EK-rendelet szabályai és melléklete alapján a mai magyar megyék egyértelműen NUTS 3 szintű egységek. Így a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörei közül azok, amelyek az EK-rendeletek alapján csak és kizárólag regionális szinten elláthatóak, a megyei önkormányzatok vezetőinek (közgyűlési elnökeinek) részvételével működő regionális területfejlesztési konzultációs fórumok<sup>53</sup> hatáskörébe kerültek, a regionális fejlesztési ügynökségek irányító szervévé pedig a területfejlesztésért felelős miniszter (jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter) vált.<sup>54</sup>

A fenti változásokkal összhangban szabályozta a megyei önkormányzatok jogállását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), amelynek 2012. január 1-jétől hatályos 27. § (1) bekezdésének 1. mondata kimondta, hogy „[a] megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.” Így a Mötv. szakított a magyar közjog hagyományos szabályozási megoldásával, s a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit nem a helyi közügy generálklauzulájával, hanem a hatáskörök tételes törvényi felsorolásával rendezte, így a generálklauzulás modell helyett egyfajta enumerációs szabályozást választott.

A Mötv. fenti rendelkezéseinek elemzése kapcsán felmerül annak a kérdése, hogy ez az *enumeratív jellegű szabályozás mennyiben áll összhangban az Alaptörvénynek az önkormányzatok – s így a megyei önkormányzat – feladat- és hatásköreire vonatkozó generálklauzulás megközelítésével*. Azzal ugyanis, hogy az Alaptörvény nem definiálta az egyes önkormányzati szinteket, a generálklauzulás modell alkalmazását általánosan alkalmazandóvá tette valamennyi önkormányzati szint tekintetében, s alapvetően nem tette lehetővé, hogy az egyes szintek tekintetében eltérő modelleket alkalmazzanak.

Felmerül azonban az a kérdés, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének „a törvény keretei között” fordulata lehetővé teszi-e, hogy a törvényalkotó az önkormányzatok által ellátható feladatok körét a generálklauzula alkalmazása helyett egy tételes taxációra (enumerációra) szoríthassa vissza. E tekintetben – figyelemmel az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésére – még nem találhatunk egyértelmű útmutatást az alapjogi bíráskodási gyakorlatban. A fenti kérdéskör megítélésével kapcsolatban csak a hasonló alkotmányos megoldást alkalmazó német *Grundgesetz* szövetségi alkotmánybírói gyakorlatára támaszkodhatunk, amely alapvetően úgy foglalt állást, hogy a „törvény keretei között” fordulat nem járhat az önkormányzatiság „magterületeinek” elvonásával.<sup>55</sup>

Mindezekre figyelemmel, *de lege ferenda* megfontolandó, hogy a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreire vonatkozó szabályozás egyértelműbbé tétele érdekében, a német *Grundgesetz* szabályozásához hasonlóan, alkotmányos szinten is ki kellene mondani, hogy főszabály szerint a települési önkormányzatok tekinthetők csak általános hatáskörű önkormányzati szerveknek. A jelenlegi szabályozás ugyanis nem teljesen egyértelmű e tekintetben, ezért egy ilyen módosítás erősítené a jogbiztonságot ezen a területen is.

#### IV. Záró gondolatok

A különféle önkormányzati jogokban több modell alakult ki az önkormányzatiság tartalmának meghatározása körében. Az enumerációs elvet követő államokban az önkormányzati feladat- és hatásköröket végső soron valamely törvényi felsorolásra, míg a generálklauzulás államokban azt a helyi közügy általános fogalmára vezették vissza. A magyar közjog hagyományos rendszerében a területi önkormányzatnak minősülő megyék feladat- és hatásköreit is általános jellegüként határozták meg. Ebben a rendszerben hozott változást a 2011/12-es közjogi reform, amelynek keretében a Mötv. a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit kizárólag a törvényben meghatározott négy fő feladatkörre (területfejlesztés, területrendezés, vidékfejlesztés, törvényben meghatározott koordinációs kérdések) korlátozta. Így a megyék tekintetében a generálklauzulás szabályozást egy enumeratív modell váltotta fel.

## Jegyzetek

- 1 A kérdést illetően részletesen I. Hoffman István: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri korlátainak értelmezése egyes államok közjogi szabályozásában. *Jogtudományi Közlöny* 2011. 5. sz. 278–290. o.
- 2 Elsősorban a mintaalkotó Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint a korábbi telepes gyarmatok, így elsősorban az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland.
- 3 L. S. H. Bailey: Central and Local Government and the Courts. *Public Law* 1983. 1. sz. 8. o.
- 4 L. Andrew Arden–Christopher Baker–Jonathan Manning: Local Government Constitutional and Administrative Law. Sweet & Maxwell, London 2009. 305–308. o.
- 5 L. a Wednesbury-észetet (*Associated Provincial Picture Houses Ltd vs Wednesbury Corporation*). L. Arden–Baker–Manning: i. m. 308–310. o.
- 6 L. a Mahmood [R. (Mahmood) v Secretary of State for the Home Department]-észetet. L. Arden–Baker–Manning: i. m. 321. o.
- 7 L. Charles R. Adrian: State and Local Governments. McGraw – Hill Book, New York, St. Louis, San Francisco 1972. 112. o.
- 8 L. Ann Bowman–Richard Kearney: State and Local Government. The Essentials. Wadsworth, Boston 2009. 235. o.
- 9 L. Björn Hoppenstedt: Kommunale Selbstverwaltung in den USA. Im Lichte europäischer Standards. Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien 2005. 59–73. o.
- 10 L. Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás (szerk. Lőrincz Lajos). Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2006. 155. o. és Paul Bernard: L'État et la décentralisation. Du préfet au Commissaire de la République. La Documentation française, Paris 1983. 15. és 121–123. o.
- 11 L. Halász Iván: Olaszország közigazgatása. In: Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás (szerk. Lőrincz Lajos). Unió Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2006. 244–245. o.
- 12 L. Aalt Willem Heringa–Philipp Kiiver: Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law. Intersentia, Antwerp, Oxford, Portland 2009. 65–66. o.
- 13 L. Hoffman: A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri... 285–286. o.
- 14 A Grundgesetz vonatkozó 28. cikkének (2) bekezdése: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.”
- 15 A fenti értelmezés tekintetében I. Otfried Seewald: Kommunalrecht. In: Besonderes Verwaltungsrecht (hrsg. von Udo Steiner). C. F. Müller, Heidelberg 2006. 147. o., Eberhard Schmidt-Aßmann–Hans Christian Röhl: Kommunalrecht. In: Besonderes Verwaltungsrecht (hrsg. von Eberhard Schmidt-Aßmann). Walter de Gruyter, Berlin 2005. 110. o., továbbá Jürgen Rühmann: Artikel 28 I 1 [Verfassung der Länder]. In: Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar. Band I (hrsg. von Umbach und Clemens). C. F. Müller, Heidelberg 2002, és Handbuch des Staatsrechtes. Band V Rechtsquellen, Organisation, Finanzen (hrsg. von Josef Isensee–Paul Kirchhof). C. F. Müller, Heidelberg 2007. 541–542. o.
- 16 L. Rastede-észet [BVerfGE 79, 127].
- 17 A fenti álláspontot képviseli Harmut Maurer a Konstanzi Egyetem professzora. L. Hartmut Maurer: Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C. H. Beck, München 2009. 591–592. o.
- 18 L. Timon Ákos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, Budapest 1910. 675. o.
- 19 L. Nancy Klaniewski–Alex Thomas: Cities, Change & Conflict. A Political Economy of Urban Life. Wadsworth, Belmont (CA) 2006. 63–64. o.
- 20 L. Mezey Barna (szerk.): Magyar alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest 1999. 133–134. o.
- 21 L. Mezey: i. m. 134–138. o.
- 22 E körből azonban kiemelkedtek az egyházi nemesek praediális székei, valamint a nemesi községek, amelyek lakóik sajátos helyzetére figyelemmel az egyes vármegyéken belül jelentős önállóságra tettek szert. Szintén kiemelkedtek a vármegye alá vetett jobbágyközségek köréből a mezővárosok, amelyek részben királyi, részben földesúri kiváltságlevelek alapján viszonylagos önkormányzatiságra tettek szert a vármegyék keretein belül. L. Mezey: i. m. 137. o. és Timon: i. m. 701. o.
- 23 L. Romsics Ignác: Magyarország története. Akadémiai Kiadó, Budapest 2010. 605–606. o.
- 24 A vármegyei önkormányzatok népképviselői átalakításának szabályait az 1848: 16. tc., a vármegyei tisztségviselők választásának átmeneti szabályait az 1848: 17. tc., a szabad királyi városok igazgatásának népképviselői alapokra helyezését az 1848: 23. tc., míg a községek korlátozott önkormányzatiságának elismerését az 1848. évi 24. tc. tartalmazta. L. Mezey: i. m. 338–339. o.
- 25 1850-et követően Magyarországnak nem volt része Erdély, a Hátőrvidék, Horvátország, valamint a frissen kialakított Szerb Vajdaság és Temesi Bánság sem.
- 26 L. Mezey: i. m. 340. o.
- 27 Az 1870: 42. tc. és az 1886: 21. tc.
- 28 L. Mezey: i. m. 351–353. o.
- 29 Az 1870-es és az 1886-os községi törvénycikkek alapján a községek három típusba sorolhatóak: a járásokkal azonos jogállást élvező rendezett tanácsú (1929-et követően megyei) városokba, a nagyközségekbe, valamint a kisközségekbe.
- 30 L. Tomcsányi Mór: Magyarország közjoga. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1932. 496–497. o.
- 31 L. Tomcsányi: i. m. 494–495. o.
- 32 L. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 283. o.
- 33 L. Magyary: i. m. 271. o.
- 34 Ez volt az ún. garanciális panasz, amelyet a törvényhatóság a kormány ellen a közigazgatási bíróságnál emelhetett, ha úgy vélte, hogy a kormány megsérti törvényes hatásköreit. L. Magyary: i. m. 271. o.
- 35 Tomcsányi álláspontja szerint az 1886-ot követő, önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotás, különös tekintettel az 1929:30. tc.-re a „vármegyék és a törvényhatósági városok autonómiáját túlerős, szinte túltengő kormányfelügyelet és irányítás alá helyezték, az önkormányzat fogalmát a helyi ügyekre, az ú. n. saját belügyekre zsugorították össze, s a kormányhatósági ellenőrzést még ezekre a saját belügyekre is túlnagy mértékben biztosították (»közigazgatási gyámság«).” L. Tomcsányi: i. m. 494. o.
- 36 L. Fonyó Gyula (szerk.): A tanács törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 59. o.
- 37 Az 1971. évi I. tv. 2. § (1) bekezdése szerint „[a] tanács és szervei (a továbbiakban együtt: a tanácsok) a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervei.”
- 38 L. Fonyó: i. m. 75–77. o.
- 39 L. Fonyó: i. m. 256. o.
- 40 L. Csefkó Ferenc: A helyi önkormányzati rendszer. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs 1997. 81. o.
- 41 A „lebegő megye” kérdéskörének tekintetében I. Zongor Gá-



- bor: A lebegő megye. In: A lebegő megye (szerk. Agg Zoltán). Comitatus Kiadó, Veszprém 1994. 34–36. o.
- 42 Németországban a települési (községi) önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti feladatokat – egyfajta átruházott államigazgatási feladatként – jellemzően a járási önkormányzatok vezetői, a tartományi tanácsosok (*Landrat*) látják el, míg a járási önkormányzatok (*Kreis*) és a járási jogú városok (*kreisfreie Stadt*) feletti törvényességi felügyeleti jogokat vagy a tartományi államigazgatás általános hatáskörű területi szerveiként a körzetekben működő *Regierungspräsidenten*, vagy közvetlenül a tartományi belügyminisztériumok látják el. L. *Seewald*: i. m. 137. és 158. o.
- 43 L. *Hoffman* István: Az önként átvállalt (alternatív) feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben. *Közjogi Szemle* 2011. 2. sz. 41. o.
- 44 L. *Ivancsics* Imre: Atipikus szervek a területi közigazgatásban. *Közigazgatási Szemle* 2007. 1. sz. 7. o.
- 45 L. *Csefkó* Ferenc (szerk.): Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára. Új Historica Kiadó, Villány 1999. 181–183. o.
- 46 L. *Hoffman* István: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2009. 254–255. o.
- 47 A „kimazsolázás” (*creaming-off*) európai közösségi jogi értelmezésével kapcsolatban l. *Kende* Tamás: Közüzemekkel kapcsolatos politika. In: Az Európai Unió politikái (szerk. Kende Tamás – Szűcs Tamás). Osiris Kiadó, Budapest 2001. 610–611. o.
- 48 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 42. § 2. mondat.
- 49 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 43. § (2) bekezdés 1. mondat: „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg.”
- 50 E tekintetben l. 4/1993. (II. 12.) AB határozat IV. 2. pontját, 47/1991. (IX. 24.) AB határozatot, a 31/2004. (IX. 11.) AB határozatot, az 55/2009. (V. 6.) AB határozatot.
- 51 L. a 2011. évi CLXVI. törvény 1. §-át.
- 52 L. a 2011. évi CLIV. törvény 2. §-át.
- 53 L. az 1996. évi XXI. törvény 14/A. §-át.
- 54 L. az 1996. évi XXI. törvény 17. §-át.
- 55 A Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatával kapcsolatban l. a *Wählerversammlung* [BVerfGE 11, 266], a *Freiburger Polizei* [BVerfGE 17, 172], valamint a *Magistratsverfassung Schleswig-Holstein* [BVerfGE 38, 258] ügyekben hozott döntéseket. Hasonló álláspontot képvisel Otfried Seewald is. L. *Seewald*: i. m. 7. o.

**Bordás Mária**  
egyetemi docens (NKE KIK)

## A „hatékony” állam győzelme a jogállam fölött? (II. rész)\*

### 3. A kormány jogállami felfogásának és gyakorlatának jellemzői

Az erős állam politikai koncepciója mellett a hatalomkoncentráció jogállami intézményeket felszámoló gyakorlatával nem lehet az európai demokratikus hagyományoknak megfelelő módon érvelni, egy olyan centralizációs törekvéssel viszont, amely a központi akarat gyors és hatékony végrehajtásának eszköze, már nagyobb sikerrel. Ez a közpolitikai cél a jog eszközével – törvényhozás útján – valósult meg. Az erős állam kiépítése – mint ahogyan a bevezetőben már utaltunk rá – sokak szerint a jogállami intézményeknek, különösen a fékek és ellensúlyok rendszerének háttérbe szorításával ment végbe az elmúlt csaknem két évben. Ez a folyamat nehezen körülírható, mert egyfelől a jogállamiság – legalábbis látszólagos – fenntartásához alapvető érdek fűződött, ugyanakkor – sokszor a háttérben és nem is mindig kézzelfogható módon – a kormány hatalomkoncentrációs törekvései érvényesültek.

Az utóbbi csaknem két év törvényhozási gyakorla-

tának közjogi relevanciája, hogy meghúzható-e a határ a kormány centralizációs törekvéseit szabályozó olyan törvények – amelyek a jogállam elveit még tiszteletben tartják –, valamint azok között, amelyek a jogintézmények kiüresítésével már a jogállami intézmények sérülését jelentik. Erre az időszakra ugyanis jellemző, hogy a parlament a *törvényalkotás folyamatát szabályozó eljárási normákat rendeltetésellenesen alkalmazta*, és olyan törvényalkotási gyakorlatot alakított ki, amelyik a jogintézmények céljuktól eltérő működését vagy formálissá tételét célozták.

A törvényalkotás folyamatát szabályozó normákkal való visszaélés egyik módja a már előzőekben említett alkotmánymódosító törvények útján történő szabályozás, amely kivonta a törvényeket az alkotmányossági felülvizsgálat alól, valamint az egyéni képviselői indítványok dominanciája, amelynek eredményeként a törvényalkotás kikerült a jogalkotási törvény hatálya alól.

A kormány által létrehozott, és 2011-től hatályba lépő jogalkotási törvénybe az európai tendenciáknak megfelelően olyan, a *minőségi jogalkotás*, de valójában az

\* A tanulmány I. része a *Közjogi Szemle* 2012. 1. számában jelent meg. A végjegyzetekben szereplő folytatólagos hivatkozások az I. részre utalnak (a szerk.).